

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



2C_802/2021

Urteil vom 24. November 2022

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichterin Hänni, Bundesrichter Beusch, Hartmann, Bundesrichterin Ryter,
Gerichtsschreiber Quinto.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Advokat Erik Wassmer,

gegen

Stadt Zürich,
Immobilien Koordination Beschaffungswesen, Lindenhofstrasse 21, 8021 Zürich,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Submission,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, vom 26. August 2021 (VB.2021.00272).

Sachverhalt:

A.

Am 14. April 2021 schrieb die Stadt Zürich (Bereich Immobilien) mit Publikation auf der Internetplattform SIMAP im offenen Verfahren einen Dienstleistungsauftrag aus (Projekt-ID 217066). Dieser umfasst im Wesentlichen die Ausrüstung von Sanitätsräumen/WC-Anlagen mit Handtuchspendern und danach die Aufrechterhaltung des betriebsfähigen Zustandes mit dem Washservice der Stoffhandtuchrollen inklusive dem Transport, wobei die Stoffhandtuchrollen durch das Reinigungspersonal der Stadt Zürich ausgetauscht werden (Vertragslaufzeit 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2025). Bezahlt werden die Leistungen über den Preis der auszutauschenden Stoffhandtuchrollen. Der Zuschlag soll anhand der Kriterien Gesamtpreis (Gewichtung 50 %), Qualität der Produkte (Gewichtung 30 %) und Nutzung/Reinigung/Bewirtschaftung (Gewichtung 20 %) erfolgen. Gemäss den Ausschreibungsunterlagen werden für das Zuschlagskriterium Preis maximal 2.5 Punkte vergeben. Die Preisspanne beträgt 30 % (tiefster Gesamtpreis [Beispiel: Fr. 100'000.--] erhält 2.5 Punkte; Gesamtpreis von beispielsweise Fr. 130'000.-- erhält Null Punkte [Art. 105 Abs. 2 BGG]).

B.

Die von der A. _____ AG gegen die Ausschreibung erhobene Beschwerde wurde mit Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 26. August 2021 abgewiesen.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiärer Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht vom 13. Oktober 2021 beantragt die A. _____ AG (Beschwerdeführerin) die Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils. Die Sache sei zur Neuausschreibung "der Projekt ID 217066 mit folgenden

Zuschlagskriterien und Gewichtungen: a) Preis 80 %, b) Qualität der Produkte 10 %, und c) Nutzung, Reinigung und Bewirtschaftung 10 %," zurückzuweisen (vgl. auch Rz. 22 Beschwerdeschrift). Zudem wurde die aufschiebende Wirkung der Beschwerde beantragt.

Die Vorinstanz und die Stadt Zürich (Beschwerdegegnerin) beantragen vernehmlassungsweise die Abweisung der Beschwerde.

Mit Präsidialverfügung vom 3. November 2021 wurde der Antrag auf auschiebende Wirkung der Beschwerde abgewiesen.

Erwägungen:

1.

1.1. Die eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen (Art. 83 lit. f BGG) und richtet sich gegen ein kantonales letztinstanzliches, verfahrensabschliessendes Urteil eines oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 BGG).

1.2. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen ist nur zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt und der geschätzte Wert des zu vergebenden Auftrages den massgebenden Schwellenwert erreicht (Art. 83 lit. f BGG). Die beiden Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (**BGE 146 II 276 E. 1.2**; Urteil 2C_1021/2016, 2D_39/2016 vom 18. Juli 2017 E. 2.1.1, nicht publ. in: **BGE 143 II 553**). Die zweitgenannte Voraussetzung (Art. 83 lit. f Ziff. 2 BGG; in der ab 1. Januar 2021 geltenden Fassung; AS 2020 641 ff., 685; vgl. Art. 132 Abs. 1 BGG) ist vorliegend unstrittig und offensichtlich erfüllt.

1.3. Bei der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung im Sinne von Art. 83 lit. f Ziff. 1 BGG (bis 31. Dezember 2020 Art. 83 lit. f Ziff. 2 BGG; vgl. AS 2006 1205 ff.; AS 2020 641 ff., 685) muss es sich um eine Rechtsfrage aus dem Gebiet des öffentlichen Beschaffungsrechts handeln. Keine Grundsatzfrage stellt die Anwendung rechtsprechungsgemässer Prinzipien auf einen Einzelfall dar. Der blosser Umstand, dass die aufgeworfene Rechtsfrage noch nie entschieden wurde, genügt ebenfalls nicht, um ihr grundsätzlichen Charakter zu verleihen. Vielmehr muss es sich um eine Rechtsfrage handeln, deren Entscheid für die Praxis wegleitend sein kann und die von ihrem Gewicht her nach einer höchstrichterlichen Klärung ruft (**BGE 146 II 276 E. 1.2.1**; Urteil 2C_1021/2016, 2D_39/2016 vom 18. Juli 2017 E. 2.1.2, nicht publ. in: **BGE 143 II 553**). Zudem muss es sich um eine Frage handeln, die für die Lösung des konkreten Falles erheblich ist (**BGE 146 II 276 E. 1.2.1**). Eine Frage, die zwar an sich von grundsätzlicher Bedeutung wäre, aber den Ausgang des Verfahrens nicht zu beeinflussen vermag, führt mangels Rechtsschutzinteresse an der abstrakten Erörterung einer Rechtsfrage nicht zum Eintreten auf die Beschwerde. Im Rahmen ihrer Begründungspflicht hat die Beschwerdeführerin darzutun, dass die Voraussetzung nach Art. 83 lit. f Ziff. 1 BGG erfüllt ist (Art. 42 Abs. 2 BGG; **BGE 146 II 276 E. 1.2.1**; Urteile 2C_639/2017 vom 21. Dezember 2017 E. 1.4.1; 2C_553/2015 vom 26. November 2015 E. 1), es sei denn, die Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt sich offensichtlich (Urteil 2D_25/2018 vom 2. Juli 2019 E. 1.1, nicht publ. in: **BGE 145 II 249**; **141 II 353 E. 1.2**).

1.4. Die Beschwerdeführerin wirft folgende Frage auf: "Muss bei einfachsten Vergaben der Preis zwingend mit wenigstens 80 % gewichtet werden?"

Deren grundsätzliche Bedeutung erblickt sie darin, dass in casu eine einfachste Vergabe vorliege. Letzteres ergebe sich aus der technischen Einfachheit, der leichten Überprüfbarkeit und der allseitigen Bekanntheit der Lieferungen und Leistungen im Zusammenhang mit den Stoffhandtuchrollen, den Handtuchspendern, der Anlieferung, der Rücknahme und dem Waschvorgang. Bisher sei noch nie entschieden worden, ob bei derart einfachen Vergaben eine Untergrenze der Preisgewichtung zwingend einzuhalten sei, da bei schwacher Preisgewichtung missbräuchlicherweise Zuschläge an wesentlich teurere Anbieter begründet werden könnten. Die Preisgewichtung dürfe hier im Sinne von § 33 Abs. 2 der Submissionsverordnung des Kantons Zürich vom 23. Juli 2003 (SubmV/ZH; LS 720.11; "Der Zuschlag für weitgehend standardisierte Güter kann auch ausschliesslich nach dem Kriterium des niedrigsten Preises erfolgen.") ohne Weiteres bei 100 % liegen. Die beantragten 80 % seien richtig. Bei dieser Sachlage bestehe kein Ermessen der Vergabebehörde für eine Preisgewichtung unter 80 %, sondern es liege eine unzulässige Ermessensüberschreitung vor, welche die Vorinstanz hätte korrigieren müssen.

1.5. Zunächst ist zu prüfen, ob die Beantwortung der aufgeworfenen Frage nicht primär vom Einzelfall abhängt, sodass sie nicht wegleitend für die Praxis sein kann. Im Urteil 2C_680/2020 vom 10. März 2021 E. 1.2.3 und E. 1.2.4 hat das Bundesgericht (bezüglich der Anfechtung eines Zuschlagsentscheids) der Beantwortung der Frage, "ob die nachträgliche Anfechtung der Preiskurve bei einfachsten Vergaben und gleichzeitiger Ausschreibung mit Preisgewichtungen von lediglich 50 % und zusätzlich nur unbestimmt formulierten Zuschlagskriterien zugelassen werden muss", die Eigenschaft, für die Praxis wegleitend zu sein, abgesprochen. Dabei ging es jedoch primär darum, ob bei einer solchen Ausgangslage ein bei der gebotenen Aufmerksamkeit nicht erkennbarer Mangel vorliegt, welcher eine nachträgliche Anfechtung des allfälligen Ausschreibungsmangels mit Anfechtung des Zuschlagsentscheids erlaubt. Da die Erkennbarkeit von sämtlichen Umständen des Einzelfalles abhänge, sei eine allgemein gültige Antwort nicht möglich (Urteil 2C_680/2020 vom 10. März 2021 E. 1.2.4).

1.6. Vorliegend wird die Ausschreibung als solche angefochten und die Ausgangslage ist durch weniger unbekannte Umstände geprägt und insofern weniger vom Einzelfall abhängig (vgl. Bst. A oben). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist zudem - auch wenn dem Kriterium Preis je weniger Gewicht beizumessen ist, desto komplexer die ausgeschriebene Leistung ist - auch bei komplexen Beschaffungen der Preis mit mindestens 20 % zu gewichten. Zudem darf diese bereits tiefe Preisgewichtung nicht durch die Bewertungsmethode weiter abgeschwächt werden (**BGE 143 II 553** E. 6.4; **130 I 241** E. 6.3; **129 I 313** E. 9.2; CLAUDIA SCHNEIDER HEUSI, Die Bewertung des Preises, in: Zufferey/Beyeler/Scherler [Hrsg.], Aktuelles Vergaberecht 2018 [SCHNEIDER HEUSI, Bewertung des Preises], S. 327 ff., S. 338 ff., S. 343 ff.). Umgekehrt kann somit durchaus die Frage aufgeworfen werden, ob bei einfacheren, ausgeschriebenen Leistungen nicht am anderen Ende der Skala eine höhere Mindestgewichtung des Preises greifen muss.

1.7. Rechtsprechungsgemäss muss die aufgeworfene Rechtsfrage den Ausgang des Verfahrens zu beeinflussen vermögen, da - wie erwähnt - an der abstrakten Erörterung einer Rechtsfrage kein Rechtsschutzinteresse besteht (**BGE 146 II 276** E. 1.2.1 und 1.3; Urteil 2C_639/2017 vom 21. Dezember 2017 E. 1.4.1 und 1.4.8). Vorliegend wurde die Ausschreibung angefochten, sodass noch keine Angebote beurteilt werden konnten. Da die Geschäftstätigkeit der Beschwerdeführerin in Lieferung von Handtuchspendern und Stoffhandtuchrollen inkl. Service umfasst (vgl. Ziff. II angefochtenes Urteil), ist jedoch davon auszugehen, dass sie bezüglich der betroffenen Ausschreibung ein Angebot einreichen wird. Die Rechtsfrage ist deshalb geeignet, den Ausgang des Verfahrens zu beeinflussen. Abgesehen davon ist die Ausschreibung bei erkennbarem Mangel anzufechten (vgl. Art. 15 Abs. 1bis lit. a IVöB vom 15. März 2001; zum anwendbaren Recht vgl. E. 2.2 unten; **BGE 130 I 241** E. 4.3; Urteile 2C_409/2015 vom 28. September 2015 E. 4.2 mit Hinweisen; 2C_91/2013 vom 23. Juli 2013 E. 4.1, nicht publ. in: **BGE 139 II 489**).

1.8. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 42 Abs. 2, Art. 100 Abs. 1 BGG) ist somit einzutreten. Soweit die vorliegende Eingabe als subsidiäre Verfassungsbeschwerde eingereicht wurde, ist darauf folglich nicht einzutreten (Art. 113 BGG).

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können die Rechtsverletzungen nach Art. 95 BGG gerügt werden. Dazu zählen Verstösse gegen Bundes- und Völkerrecht (Art. 95 lit. a und lit. b BGG) sowie interkantonales Recht (Art. 95 lit. e BGG). Abgesehen von kantonalen verfassungsmässigen Rechten und Bestimmungen über politische Rechte (Art. 95 lit. c und lit. d BGG) wird hingegen die Anwendung kantonalen Rechts als solche durch das Bundesgericht nicht überprüft. Diesbezüglich ist nur die Rüge möglich, die Anwendung kantonalen Rechts widerspreche dem in Art. 95 BGG genannten Katalog von Rechtsnormen, wozu auch das Willkürverbot zählt (Art. 95 lit. a BGG i.V.m. Art. 9 BV; **BGE 142 II 369** E. 2.1). Das Recht wird vom Bundesgericht grundsätzlich von Amtes wegen angewendet (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung verfassungsmässiger Rechte, von kantonalem und interkantonalem Recht prüft es jedoch nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde klar und detailliert vorgebracht und begründet worden ist (qualifizierte Rügepflicht gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG; **BGE 147 I 73** E. 2.1; **142 II 369** E. 2.1).

2.2. Die vorliegende Ausschreibung richtet sich nach der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) und der SubmV/ZH (bezüglich Letzterer vgl. E. 1.4 oben). Die IVöB vom 15. November 2019 [IVöB 2019] gilt für Kantone, die dieser Vereinbarung beigetreten sind, andernfalls weiterhin die IVöB vom 15. März 2001 [IVöB 2001] zur Anwendung kommt (Art. 65 Abs. 2 IVöB 2019). Ausserdem werden Vergabeverfahren, die vor Inkrafttreten der IVöB 2019 eingeleitet wurden, nach bisherigem Recht zu Ende geführt (Art. 64 Abs. 1 IVöB 2019). Die vorliegende Ausschreibung erfolgte am 14. April 2021. Zumindest zu diesem Zeitpunkt war der Kanton Zürich der IVöB 2019 noch nicht beigetreten, weshalb vorliegend die IVöB 2001, welche für den Kanton Zürich am 1. April 2004 in Kraft getreten ist, anwendbar ist (vgl. Gesetz des Kantons Zürich vom 15. September 2003 über den Beitritt zur IVöB vom 15. März 2001; LS 720.1).

2.3. Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass (wie vorliegend) die Gemeinden als Vergabestellen zwar an die einschlägigen Submissionsvorschriften gebunden sind, aber bezüglich Festlegung unter anderem der Zuschlagskriterien über eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit bzw. Autonomie verfügen. Der entsprechende, erhebliche Spielraum besteht jedenfalls insoweit, als die Zuschlagskriterien einen direkten, sachlichen Bezug zur nachgesuchten Leistung aufweisen (**BGE 143 II 553** E. 6.3.2; **140 I 285** E. 5.2).

3.

3.1. Gemäss Art. 13 lit. f IVöB 2001 gewährleisten die kantonalen Ausführungsbestimmungen die geeigneten Zuschlagskriterien bzw. die Erteilung des Zuschlags an das (die übrigen Anforderungen erfüllende) wirtschaftlich günstigste Angebot. Dem entspricht § 33 Abs. 1 SubmV/ ZH, wonach das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhält, wobei Letzteres gerade nicht ausschliesslich durch den Preis bestimmt wird, sondern daneben weitere Kriterien wie Qualität, Zweckmässigkeit und Nachhaltigkeit herangezogen werden können (vgl. **BGE 143 II 553** E. 6.4). Allerdings "kann" laut § 33 Abs. 2

SubmV/ZH "für weitgehend standardisierte Güter" (worunter auch Dienstleistungen und Bauaufträge fallen können, vgl. Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft Nr. 810 17 69 vom 30. August 2017 E. 6; SCHNEIDER HEUSI, Bewertung des Preises, S. 341) "der Zuschlag auch ausschliesslich nach dem Kriterium des niedrigsten Preises erfolgen." Bereits aus dem Wortlaut dieser Bestimmung folgt, dass die Standardisierung nicht eine vollständige sein muss (sondern nur "weitgehend") und das Abstellen ausschliesslich auf den Preis auch in diesen Fällen nicht zwingend, sondern zulässig ist ("Kann"-Vorschrift). Gemäss einschlägiger, kantonaler Rechtsprechung sollte der Zuschlag ausschliesslich aufgrund des Preises jedoch nur erfolgen, wenn die Standardisierung zumindest so weit geht, dass auch ohne weitere Zuschlagskriterien mit einer genügenden Leistung zu rechnen ist. Es geht mit anderen Worten um Leistungen, deren Standardisierung so weit gediehen ist, dass abgesehen vom Preis keine relevanten Unterschiede, insbesondere keine relevanten Qualitätsunterschiede, zu erwarten sind. Die weitgehende Standardisierung kann entweder auf einschlägige Normen oder eine sehr detaillierte Spezifikation in der Ausschreibung zurückgehen (vgl. SCHNEIDER-HEUSI, Bewertung des Preises, S. 341 ff., mit Verweis auf die kantonale Rechtsprechung, beispielsweise Urteil Verwaltungsgericht des Kantons Zürich VB.2017.00460 vom 21. September 2017 E. 3.4; MARTIN BEYELER, Vergaberechtliche Entscheide 2018/2019, S. 151, mit Verweis auf Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft Nr. 810 17 69 vom 30. August 2017 E. 6).

3.2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Handtuchspender und Stoffhandtuchrollen seien bezüglich Herkunft, Technik und Qualität weitgehend identisch. Eine detaillierte Normierung oder Spezifikation dieser Produkte wird von der Beschwerdeführerin jedoch nicht dargelegt und ergibt sich auch nicht aus der Ausschreibung oder den Ausschreibungsunterlagen. In Teil C, Leistungsbeschreibung (Ziff. 2.1 Technische Angaben), der Ausschreibungsunterlagen ist lediglich festgehalten, dass *mechanische* Handtuchspender der Farbe Weiss und Stoffhandtuchrollen aus nachhaltig verarbeitetem Stoff (mindestens OEKO-TEX Standard® 100) geliefert werden sollen. Dass damit bereits eine weitgehende Standardisierung einhergeht, welche einen Zuschlag ausschliesslich aufgrund des (tiefsten) Preises erlaubt, scheint fraglich, kann jedoch offenbleiben, da die Beschwerdeführerin gemäss Antrag eine Preisgewichtung von 80 % verlangt.

3.3. Unbestritten ist allerdings, dass es sich vorliegend um eine wenig komplexe (ausgeschriebene) Leistung handelt. Die Mechanik der Handtuchspender und deren Montage ist vergleichsweise einfach und bei den Stoffhandtuchrollen sind ebenfalls keine besonderen technischen Schwierigkeiten erkennbar. Auch der Wasch- und Transportservice lässt keine besonderen Schwierigkeiten erkennen, zumal die Stoffhandtuchrollen nicht von der Anbieterin, sondern von der Auftraggeberin selbst ausgetauscht werden. Das Bundesgericht hat im Urteil 2P.34/2005 vom 24. Mai 2005 (vgl. E. 2.3 desselben) entschieden, es sei (anlässlich einer Submission nach kantonalem Recht) willkürfrei, anzunehmen, dass dem Preis ein umso grösseres Gewicht zukommen müsse, je geringer der Schwierigkeitsgrad einer Aufgabe sei. Es hat demzufolge bestätigt, dass bei der Beschaffung einer Pistenmaschine aufgrund einer gewissen Standardisierung der Preis mit 60 % statt mit 40 % gewichtet werden müsse. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat gemäss Urteil VB.2017.00460 vom 21. September 2017 E. 3.4 bezüglich zu beschaffender, naturbelassener Holzpaletten, welche in den Ausschreibungsunterlagen in allen relevanten Belangen (insbes. Masse, Holzsorte) spezifiziert waren, eine Preisgewichtung von 100 % zugelassen. In einem anderen Urteil hat es die Ausschreibung von Schreinerarbeiten für die Herstellung von Holztüren für ein Schulhaus, wobei denkmalpflegerische Aspekte zu berücksichtigen waren - mithin also gerade keine Standardtüren ausgeschrieben waren - als nicht komplexe, aber auch nicht als einfache Beschaffung qualifiziert. Die Preisgewichtung von 45 % liege deshalb an der unteren Grenze des noch Vertretbaren (Urteil VB.2017.00351 vom 18. August 2017 E. 4.3.2).

Das Kantonsgericht Basel-Landschaft wiederum hatte die Preisgewichtung in Bezug auf einen ausgeschriebenen Dienstleistungsauftrag, nämlich die Bearbeitung von Gesuchen um bestimmte Finanzhilfen im Energiebereich, zu beurteilen. Dabei ging es um die Auslagerung der Bearbeitung von einfachen Gesuchen, wobei die Abläufe weitgehend standardisiert waren. Komplexere Gesuche waren von der Auslagerung nicht betroffen. Die Preisgewichtung von 40 % konnte in diesem Fall nicht mehr korrigiert werden, doch hat das Kantonsgericht mit Verweis auf die Lehre erwogen, dass bei derartigen, relativ einfachen Dienstleistungsaufträgen eine Preisgewichtung von 60 % - 80 % angezeigt sei und die Vergabebehörde mit 40 % ihren Ermessensspielraum überschritten habe (Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft Nr. 810 17 297 vom 18. Juli 2018 E. 5.4 und 6.5; vgl. dazu Kommentierung von MARTIN BEYELER, Vergaberechtliche Entscheide 2018/2019, 2020, S. 144 ff.).

3.4. In Bezug auf die Lehre hat DENIS ESSEIVA, ausgehend vom unbestrittenen Prinzip, wonach der Preis desto höher zu gewichten ist, je einfacher die ausgeschriebene Leistung ist, für Leistungen, welche nicht ausschliesslich aufgrund des (tiefsten) Preises zu bewerten sind, eine maximale Preisgewichtung von 80 % vorgeschlagen (DENIS ESSEIVA, Les problèmes liés au prix, in: BR/DC, Sonderheft Vergaberecht 2004, S. 27 ff., S. 28 f.). ROBERT WOLF schlägt vor, dem Preis bei einfachen Bauarbeiten, welche grundsätzlich jeder Unternehmer in ausreichender Qualität ausführt, ein hohes Gewicht, beispielsweise 80 %, beizumessen (ROBERT WOLF, Der Angebotspreis: Probleme und Lösungen, in: BR/DC, Sonderheft Vergaberecht 2004, S. 12 ff., 16).

Die Notwendigkeit, bei einfachen Vergaben den Preis höher zu gewichten, erschliesst sich auch aus dem Zusammenhang mit der - vorliegend unbestrittenen (vgl. E. 3.5 unten) - Preiskurve. Eine unsachgemässe Preiskurve kann die Preisgewichtung zusätzlich abschwächen. Laut BEAT DENZLER haben Preisgewichtung und Preiskurve einen realistischen Preisbereich abzudecken. Bei Standardprodukten sei der Preis stark, z.B. mit 70 %, zu gewichten, und die Preiskurve steil zu legen (BEAT DENZLER, Bewertung

der Angebotspreise, in: BR/DC, Sonderheft Vergaberecht 2004, S. 20 ff., 22). CLAUDIA SCHNEIDER HEUSI setzt sich mit verschiedenen Preisbewertungsmodellen auseinander und richtet ihr Augenmerk primär auf die korrekte Preisspanne. Diese sollte eine realistische Bandbreite der zu erwartenden Angebotspreise zum Ausdruck bringen. Bei einfachen Leistungen soll die Preisspanne 30 % - 50 % betragen. Bei der linearen Bewertung erhält das Angebot mit dem tiefsten Preis die maximale Punktzahl des Zuschlagskriteriums Preis, während das Angebot am Ende der Preisspanne diesbezüglich mit Null Punkten bewertet wird. Durch eine zu grosse Preisspanne kann die (korrekterweise) hohe Gewichtung des Preises unterlaufen werden. Bei einfacheren Beschaffungen sollte deshalb (bei linearer Bewertung) die Preiskurve steil verlaufen, sodass sich Preisunterschiede bei der Punktevergabe relativ stark auswirken, wogegen bei komplexeren Beschaffungen eine grosse Preisspanne bzw. eine flache Preiskurve gewählt werden sollte. Das Bundesgericht hat bereits bei unsachgemässen Preiskurven eingegriffen und diese korrigiert (Urteil 2P.136/2006 vom 30. November 2006 E. 3; vgl. auch Urteil 2C_979/2018 vom 22. Januar 2020 E. 5.3.1, nicht publ. in: **BGE 146 II 276**; vgl. zum Ganzen SCHNEIDER HEUSI, Bewertung des Preises, S. 343 ff., auch mit Verweis auf die Rechtsprechung; MARTIN BEYELER, Vergaberechtliche Entscheide 2018/2019, 2020, S. 148 ff.; HANSJÖRG SEILER, Zwei Jahrzehnte Vergaberechtsprechung, in: Zufferey/Beyeler/Scherler [Hrsg.], Aktuelles Vergaberecht 2018, S. 187 ff., 219 f.).

3.5. Vorliegend wurde gemäss Ausschreibungsunterlagen bezüglich des Zuschlagskriteriums Preis ein lineares Preisbewertungsmodell mit einer Preisspanne von 30 % festgelegt (vgl. Ausschreibungsunterlagen Teil A, S. 13, mit Rechnungsbeispiel: Angebot A erhält aufgrund des tiefsten Preises von Fr. 100'000.-- die maximale Punktzahl von 2.5 Punkten, Angebot B bei einem Preis von Fr. 115'000.-- [+ 15 %] 1.25 Punkte und Angebot C bei einem Preis von Fr. 130'000.-- [+ 30 %] Null Punkte; Art. 105 Abs. 2 BGG). Dies bzw. die entsprechende Preiskurve ist angesichts der konkreten, ausgeschriebenen Leistung unbestritten und korrekt.

3.6. Aufgrund der festgelegten Preisgewichtung von 50 % und der dafür maximal erhältlichen 2.5 Punkte ist von einem Punktetotal von 5 Punkten für alle Zuschlagskriterien auszugehen. Für das Zuschlagskriterium Qualität (Gewichtung 30 %) werden somit maximal 1.5 Punkte und für das Zuschlagskriterium Nutzung/Reinigung/Bewirtschaftung (Gewichtung 20 %) 1 Punkt vergeben (vgl. Bst. A oben). Ausgehend vom vorgenannten Rechnungsmodell würden der Beschwerdeführerin beim tiefsten Preis und der mittleren Erfüllung der anderen Zuschlagskriterien 3.75 Punkte (2.5 + 0.75 + 0.5) zugesprochen. Ein anderer Anbieter X würde bei einem Angebotspreis von Fr. 110'000.-- und maximaler Erfüllung der anderen Zuschlagskriterien bezüglich des Zuschlagskriteriums Preis 1.66 Punkte erhalten (Formel: (tiefstes Angebot + Preisspanne - beurteiltes Angebot) : Preisspanne = Multiplikator x maximale Punktezahl [gemäss Gewichtung]; vgl. Urteil Verwaltungsgericht des Kantons Zürich VB.2016.00615 vom 4. Mai 2017 E. 3.5; SCHNEIDER HEUSI, Bewertung des Preises, S. 344). Damit würde er (bei maximaler Erfüllung der anderen Zuschlagskriterien) die Beschwerdeführerin trotz 10 % höherem Preis punktemässig überholen (1.66 + 1.5 + 1 = 4.16 Punkte versus 3.75 Punkte).

Bei Gewichtung des Preiskriteriums mit 60 % (max. 3 Punkte), der Qualität mit (unverändert) 30 % (max. 1.5 Punkte) und der Nutzung/Reinigung/Bewirtschaftung mit (nur noch) 10 % (max. 0.5 Punkte), unveränderten Angebotspreisen und unverändertem Erfüllungsgrad würde es zwischen der Beschwerdeführerin und dem Anbieter X zum Punktegleichstand kommen (Beschwerdeführerin: 3 + 0.75 + 0.25 = 4 Punkte; X: 2 + 1.5 + 0.5 = 4 Punkte). Würde schliesslich der Preis mit 80 % (max. 4 Punkte), die Qualität mit 10 % (max. 0.5 Punkte) und die Nutzung/Reinigung/Bewirtschaftung mit 10 % (max. 0.5 Punkte) gewichtet, könnte der Anbieter X die Beschwerdeführerin bei unveränderten Angebotspreisen und unverändertem Erfüllungsgrad aufgrund der für den Preis vergebenen Punkte nicht mehr einholen. Die maximale Punktezahl bei den Zuschlagskriterien Qualität und Nutzung/Reinigung/Bewirtschaftung würde nicht ausreichen, um den Rückstand bei der Preisbewertung aufzuholen (Beschwerdeführerin: 4 + 0.25 + 0.25 = 4.5 Punkte; X: 2.6668 + 0.5 + 0.5 = 3.6668 Punkte).

3.7. Bei einfachen ausgeschriebenen Leistungen wie der vorliegenden sind naturgemäss keine erheblichen Qualitätsunterschiede oder sonstigen relevanten Unterschiede zu erwarten. Der Preis sollte - wenn auch nicht ausschliesslich - ausschlaggebend sein. Dass ein Anbieter mit einem immerhin 10 % höheren Preis dennoch einen Konkurrenten, der bezüglich der anderen Kriterien im mittleren Bereich abschneidet, überholen kann, erscheint nicht sachgerecht. Bei einer Preisgewichtung von 60 % kommt es immerhin zu einem Punktegleichstand, wogegen bei einer Preisgewichtung von 80 % der Anbieter mit dem tiefsten Preis durch einen um 10 % teureren Anbieter nicht mehr eingeholt werden könnte, und zwar selbst dann, wenn er bei der Qualität und anderen Kriterien Null Punkte erzielen würde.

3.8. Aufgrund der zahlreichen Möglichkeiten verschiedener, ausgeschriebener Leistungen und Ausgangslagen fragt es sich, ob es angebracht ist, bei einfacheren Beschaffungsgegenständen eine Bandbreite für die Gewichtung des Preiskriteriums festzulegen. Aufgrund des Gesagten, auch angesichts der möglichen Preisgewichtung von 100 % bei weitgehend standardisierten Leistungen und in Anbetracht des Ermessens, welches den Vergabebehörden bei der Festlegung der Zuschlagskriterien zu Recht zukommt, erscheint es sachgerechter, bei einfachen ausgeschriebenen Leistungen wie der vorliegenden bloss eine höhere Untergrenze für die Preisgewichtung festzulegen, nämlich eine solche von *mindestens* 60 %. Anschliessend ist es Sache der Vergabebehörde, ausgehend von dieser Mindestschwelle die für den jeweiligen Fall geeignete Gewichtung der Zuschlagskriterien, insbesondere des Preiskriteriums, festzulegen.

3.9. Die aufgeworfene Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung (vgl. E. 1.4 oben) ist deshalb folgendermassen zu beantworten: Bei einfachsten Vergaben (vgl. E. 1.4, E. 3.1 und E. 3.3 oben) ist der Preis bei den Zuschlagskriterien mit mindestens 60 % zu gewichten. Es ist mithin bei derartigen Vergaben bei der Preisgewichtung eine Untergrenze von 60 % zu beachten. Die Vorinstanz hat ihr Ermessen bei der Anwendung von § 33 Abs. 1 SubmV/ZH insofern überschritten und damit gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) verstossen.

4.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist demzufolge insofern gutzuheissen, als die Beschwerdeführerin eine Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils und Neuausschreibung der zu beschaffenden Leistung beantragt. In Bezug auf die von der Beschwerdeführerin beantragte, konkrete Gewichtung (vgl. Bst. C oben) der einzelnen Zuschlagskriterien ist die Beschwerde jedoch abzuweisen. Diese neue Gewichtung ist im Sinne der bundesgerichtlichen Erwägungen von der Vergabebehörde vorzunehmen. Aufgrund des Gesagten und der konkreten Umstände sollte die Preisgewichtung bei dieser konkreten Vergabe allerdings deutlich über 60 % liegen. Insgesamt ist deshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten teilweise gutzuheissen. Die Sache ist zur Neuausschreibung der zu beschaffenden Leistung im Sinne der bundesgerichtlichen Erwägungen an die Vergabebehörde zurückzuweisen.

5.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen, welche im vorliegenden Verfahren Vermögensinteressen verfolgt (Art. 65, Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Zudem hat die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG). Zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens entsprechend dem vorliegenden Verfahrensausgang ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 67, Art. 68 Abs. 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird im Sinne der bundesgerichtlichen Erwägungen teilweise gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, vom 26. August 2021 wird aufgehoben. Die Sache wird zur erneuten Ausschreibung im Sinne der bundesgerichtlichen Erwägungen an die Stadt Zürich, Immobilien, zurückgewiesen.

2.

Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird nicht eingetreten.

3.

Die Gerichtskosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 2'000.-- werden der Stadt Zürich auferlegt.

4.

Die Stadt Zürich hat der A. _____ AG eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.-- auszurichten.

5.

Die Sache wird zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

6.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, mitgeteilt.

Lausanne, 24. November 2022

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: C. Quinto